

013890/EU XXIV.GP
Eingelangt am 10/06/09

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 8.6.2009
KOM(2009) 256 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT UND DEN RECHNUNGSHOF**

Managementbilanz der Kommission 2008 - Synthesebericht

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT UND DEN RECHNUNGSHOF

Managementbilanz der Kommission 2008 - Synthesebericht

1. EINFÜHRUNG

Gemäß Artikel 274 EG-Vertrag führt die Kommission den Haushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften in eigener Verantwortung aus. Hierin besteht eine der wichtigsten Aufgaben der Europäischen Kommission, denn der EU-Haushalt ist für die Umsetzung der Politik der Union von zentraler Bedeutung und ein effizientes Finanzgebaren kann wesentlich dazu beitragen, dass die EU den Erwartungen ihrer Bürger gerecht wird.

Den praktischen Vollzug des Haushaltsplans hat das Kollegium den Generaldirektoren übertragen, die als „bevollmächtigte Anweisungsbefugte“ in ihren Dienststellen für eine gesunde und effiziente Mittelverwaltung und die Durchführung angemessener und wirksamer Kontrollen verantwortlich sind.

Die Generaldirektoren erläutern im **jährlichen Tätigkeitsbericht**¹, inwieweit sie ihren Aufgaben gerecht geworden sind. Zu dem Bericht gehört auch eine von ihnen unterzeichnete Zuverlässigkeitserklärung, die sich auf ihre Verantwortlichkeiten als bevollmächtigte Anweisungsbefugte bezieht und mit der sie die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Finanztransaktionen bestätigen. Diese Erklärung ist das **wichtigste Instrument, mit dem sie ihrer Rechenschaftspflicht gegenüber dem Kollegium nachkommen**. Vor der Unterzeichnung der jährlichen Tätigkeitsberichte durch die Generaldirektoren wird deren Inhalt mit den jeweils zuständigen Kommissionsmitgliedern erörtert.

Mit der Annahme dieses Syntheseberichts kommt die Kommission ihrer politischen Verantwortung für die Verwaltungsmaßnahmen ihrer Generaldirektoren und Dienststellenleiter nach. Sie stützt sich dabei auf die in den Tätigkeitsberichten abgegebenen Zuverlässigkeitserklärungen und die darin formulierten Vorbehalte. Sie hält auch fest, wo Probleme im Management, die sich aus dem Tätigkeitsbericht ergeben (auch wenn kein Vorbehalt formuliert wurde), vorrangig abgestellt werden müssen, und gibt Handlungsdirektiven zur Behebung der Mängel vor.

Dies ist der letzte Synthesebericht der amtierenden Kommission. Es wurde große Mühe darauf verwendet zu erreichen, dass der Europäische Rechnungshof eine uneingeschränkte Zuverlässigkeitserklärung abgibt; in den Vordergrund rückten deshalb grundsätzliche Probleme wie die Vereinfachung der Vorschriften, die Einführung eines integrierten internen Kontrollrahmens, die Intensivierung der Kontrollen bei geteilter Mittelverwaltung durch die Kommission und die Bemühungen um eine Einigung auf einen gemeinsamen Ansatz in Bezug auf das, was als noch vertretbares Risiko gelten kann.

Die Kommission zeigt sich befriedigt darüber, dass trotz mancher Verbesserungen, die noch nötig wären, in den letzten fünf Jahren deutliche Fortschritte bei der Mittelverwaltung in

¹ Artikel 60 der Haushaltsordnung.

wichtigen Ausgabenbereichen – insbesondere bei der Kohäsion, der Forschung und der Landwirtschaft – erzielt wurden. Der Fortschritt war möglich dank weit reichender Korrekturen in den Management- und Kontrollsystemen, bei den Arbeitsmethoden und in der Arbeitskultur.

2. FESTIGUNG DER GRUNDLAGEN FÜR EIN ZUVERLÄSSIGES FINANZMANAGEMENT

2.1. Verbesserung der Kontrollmechanismen, um die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Finanzvorgänge in der gesamten Kommission zu gewährleisten

Im Synthesebericht 2007 hatte sich die Kommission verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, um die Kontrollmechanismen, die die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Finanzvorgänge gewährleisten sollen, zu verstärken. Diese Verpflichtung löste sie 2008 ein. Beim effektiven Risikomanagement sind stetige Fortschritte zu verzeichnen. Im Oktober 2007 nahm die Kommission eine Mitteilung mit dem Titel „Überarbeitung der Normen für die interne Kontrolle und des zugrunde liegenden Kontrollrahmens“² an, wodurch die ursprünglichen 24 Normen für die **interne Kontrolle zur Steigerung der Kontrollwirksamkeit** auf 16 verringert wurden. Das neue Verfahren trat am 1. Januar 2008 in Kraft. Erstmals wurde von den Kommissionsdienststellen ausdrücklich verlangt, dass sie in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten ein Fazit über die Wirksamkeit ihrer internen Kontrollmechanismen ziehen. Nahezu alle Dienststellen nahmen eine **Kurzdarstellung der Effizienz ihrer internen Kontrollmechanismen** sowie geeigneter Abhilfemaßnahmen im Fall von Mängeln in ihren Bericht auf.

Diese Maßnahmen sind sowohl für die Kommissionsdienststellen als auch für deren Partner (vor allem die Mitgliedstaaten) von Belang; sie erhielten neue Impulse durch die Annahme des „**Aktionsplans zur Stärkung der Aufsichtsfunktion der Kommission bei der geteilten Verwaltung von Strukturmaßnahmen**“³ im Februar 2008. Der jüngste Zwischenbericht über die Durchführung des Aktionsplans wurde Anfang 2009 veröffentlicht⁴. Sein Fazit lautet, dass beachtliche Fortschritte gemacht worden seien. Der Bericht bescheinigt der Kommission insbesondere,

- das Verfahren der jährlichen Zusammenfassungen angemessen überwacht zu haben, indem sie klare Leitlinien herausgegeben hat und den Ursachen für die Nichteinhaltung bzw. Nichterfüllung nachgegangen ist (zu demselben Schluss kommt auch der Europäische Rechnungshof in seinem Jahresbericht);
- bei der Aufdeckung von Systemmängeln strenger als bisher vorgegangen zu sein, indem sie zehn formale Entscheidungen zur Aussetzung von Zwischenzahlungen erlassen hat (gegenüber einer im Vorjahr);
- durch die Vorlage von Quartalsberichten über Finanzkorrekturen unter Beweis gestellt zu haben, dass sie in der Lage ist, über infolge ihrer eigenen Kontroll- und Prüftätigkeit vorgenommene Korrekturen genau und zeitnah zu berichten;

² Mitteilung an die Kommission: SEK(2007) 1341.

³ KOM(2008) 97 vom 18.2.2008.

⁴ KOM(2009) 42 vom 3.2.2009.

- den Umfang der Finanzkorrekturen für Programme und Projekte des EFRE, des ESF und des Kohäsionsfonds im Programmplanungszeitraum 2000-2006 von 288 Mio. EUR für das Jahr 2007 auf 1,5 Mrd. EUR im Jahr 2008 gesteigert zu haben,
- die geplanten Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz der Kontrollen auf der ersten Ebene – Durchführung gezielterer Prüfungen, Herausgabe von Leitfäden und Veranstaltung von Fortbildungsmaßnahmen und Seminaren – durchgeführt zu haben.

2008 untersuchte die Kommission außerdem die Wirkung des „**Aktionsplans für einen Integrierten Internen Kontrollrahmen**“⁵, der Anfang 2006 als Teil der Kommissionsstrategie, auf eine uneingeschränkte Zuverlässigkeitserklärung hinzuarbeiten, angenommen worden war. Der Schlussbericht wurde im Februar 2009 veröffentlicht⁶. In der Mitteilung wird festgestellt, dass beim Ausbau der internen Kontrollsysteme während der Amtszeit dieser Kommission beträchtliche Fortschritte erzielt wurden.

Von **zentraler Bedeutung** für das Erreichen einer hinreichenden Zuverlässigkeit ist das **Interne Audit**. 2008 wurde die Qualität des internen Auditdienstes der Kommission (IAD) einer externen Prüfung unterzogen; daraus ging hervor, dass die Revisionstätigkeit des IAD innerhalb der Kommission im Großen und Ganzen den Normen und dem Ethikkodex des Institute of Internal Auditors (IIA) entspricht. In der Folge wurden Maßnahmen eingeleitet, um die Effizienz des IAD zu steigern, darunter eine genauere Definition dessen, was unter Prüfungsumfeld („audit universe“) zu verstehen ist, eine genaue Analyse des Prüfungsumfangs und eine stärkere Planung und Risikobewertung als Teil der Bemühungen um ein einheitliches Auditkonzept sowie die Bildung einer Gruppe von Nutzern der Auditberichte, die das Berichtsformat für interne Audits überarbeitet hat, sowie ein umfassendes Schulungsprogramm für interne Rechnungsprüfer.

Was die Kultur der internen Finanzkontrolle betrifft, so konnte der kommissionsinterne **Auditbegleitausschuss** den Kommissionsdienststellen 2008 gute Fortschritte bei der Durchführung wirksamer interner Kontrollen bescheinigen. Die Zahl der als kritisch eingestuften Empfehlungen des IAD ging auf Null zurück (gegenüber 6 im Jahr 2007). Die Akzeptanz der Empfehlungen des IAD lag 2008 bei nahezu 100 %. Auch wenn sich bei der Befolgung der Empfehlungen eindeutig ein positiver Trend abzeichnet, stellt die zeitnahe Umsetzung von Empfehlungen der Kategorie „kritisch“ und „sehr wichtig“ noch ein Problem dar.

Der Auditbegleitausschuss hat die im Anschluss an die Empfehlungen des Audits getroffenen Maßnahmen regelmäßig überprüft und die betreffenden Kommissionsmitglieder bzw. wenn nötig, das Kollegium auf ungewöhnliche Verzögerungen und nicht angemessen beseitigte Restrisiken aufmerksam gemacht.

Die Kommission wird auch künftig allergrößten Wert auf die Überprüfung der ordnungsgemäßen Anwendung der internen Finanzkontrolle legen und etwaige festgestellte Mängel zeitnah zu beheben suchen.

⁵ KOM(2006) 9 und SEK(2006) 49.

⁶ KOM(2009) 43 endg. vom 4.2.2009.

Die Kommission hat alle ihre Dienststellen angewiesen, für eine rasche und effektive Umsetzung aller akzeptierten – insbesondere der als „kritisch“ und „sehr wichtig“ eingestuften – Audit-Empfehlungen zu sorgen.

2.2. Verbesserung der Klarheit und Kohärenz der jährlichen Tätigkeitsberichte

Im Nachgang zu den Schlussfolgerungen des Syntheseberichts 2007 unternahmen das Generalsekretariat und die Generaldirektion Haushalt weitere Schritte, um sicherzustellen, dass die Berichte und Erklärungen ein kohärentes Bild von den Aufsichts- und Kontrollmechanismen vermitteln und darin die Gründe und Prüfungsvorgänge erläutert werden, die für das Fehlen, die Existenz oder den Wegfall von Vorbehalten verantwortlich sind.

Anfang 2009 fanden als Vorbereitung auf das anstehende Peer-review-Verfahren bilaterale Treffen zwischen den zentralen Dienststellen und den Generaldirektionen statt, die in der Vergangenheit Vorbehalte formuliert hatten und/oder 2008 möglicherweise wieder einen Vorbehalt aussprechen würden, um so für eine einheitliche Vorgehensweise bei der Begründung der Entscheidung über die Rücknahme oder die Formulierung eines Vorbehalts zu sorgen.

Im Verlauf des Peer-review-Verfahrens wurden einige Punkte aufgelistet, die die Qualität der in den jährlichen Tätigkeitsberichten gelieferten Nachweise beeinträchtigen könnten. Dies betrifft insbesondere die Darstellung der Ergebnisse der Ex-Ante- und Ex-Post-Kontrollen, die die Grundlage der Zuverlässigkeitserklärung bilden.

Auch wenn die Bemühungen um eine gleichmäßige Qualität der Tätigkeitsberichte erste Früchte tragen, sollten dennoch sämtliche Faktoren, die für die Qualität der Tätigkeitsberichte maßgebend sind, näher beleuchtet werden, um herauszufinden, wie die zentralen Dienststellen am besten Hilfestellung leisten können und was die einzelnen Generaldirektionen und Dienste ihrerseits tun können.

Die Kommission hat das Generalsekretariat und die Generaldirektion Haushalt angewiesen, eine Prüfung der Faktoren vorzunehmen, die die Qualität der jährlichen Tätigkeitsberichte beeinflussen, und anschließend Maßnahmen in die Wege zu leiten, mit denen deren Qualität rechtzeitig für den Tätigkeitsbericht 2009 verbessert werden kann.

3. DURCH DIE JÄHRLICHEN TÄTIGKEITSBERICHTE UND VORBEHALTE DER GENERALDIREKTIONEN ERLANGTE GEWÄHR DER ZUVERLÄSSIGKEIT

Nach Prüfung der jährlichen Tätigkeitsberichte und insbesondere der von den Generaldirektoren unterzeichneten Erklärungen stellt die Kommission fest, dass **diese ausnahmslos eine hinreichende Gewähr dafür geboten haben**, dass die Mittel zweckgerecht verwendet wurden und die eingesetzten Kontrollverfahren in der Lage sind, die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der betreffenden Vorgänge sicherzustellen. Einige Generaldirektoren signalisierten noch einige kleinere Probleme und formulierten in ihren Tätigkeitsberichten Vorbehalte, **ohne dass dies jedoch die von ihnen insgesamt gebotene Gewähr beeinträchtigt hätte**.

Nach Abschluss sämtlicher Berichte sind für die gesamte Kommission insgesamt 15 Vorbehalte zu verzeichnen. Dies sind weniger als im Vorjahr, was den Abwärtstrend in der Zahl der Vorbehalte zu bestätigen scheint (17 für das Jahr 2007, 20 für das Jahr 2006). Auch das Ausmaß der Vorbehalte bei geteilter Mittelverwaltung ging leicht zurück (sie betrafen weniger Programme und Mitgliedstaaten).

Im Jahr 2008 äußerten insgesamt zwölf Generaldirektoren Vorbehalte (2007: 13), darunter drei Generaldirektoren mit je zwei Vorbehalten. Vier der 2007 formulierten Vorbehalte konnten zurückgenommen werden. Wie schon im Vorjahr bezogen sich die meisten Vorbehalte im Jahr 2008 entweder auf die Qualität der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten oder auf Fehler auf Seiten der Empfänger bzw. Begünstigten. Sieben Vorbehalte betrafen Probleme, die Auswirkungen auf das Ansehen der betreffenden Dienststelle bzw. der Kommission haben könnten.

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse der Auswertung der jährlichen Tätigkeitsberichte sowie die Vorbehalte und Zuverlässigkeitserklärungen der Generaldirektoren näher beleuchtet und gegebenenfalls der Bewertung des Europäischen Rechnungshofs des Jahres 2007 gegenübergestellt⁷.

3.1. Kohäsion, Landwirtschaft und natürliche Ressourcen

3.1.1. Kohäsion

Die Kohäsionspolitik gehört zu den Kerntätigkeiten der Union und wird von den Mitgliedstaaten im Wege der „geteilten Mittelverwaltung“ umgesetzt. 2008 kam die Kommission mit ihrer Mitteilung **„Aktionsplan zur Stärkung der Aufsichtsfunktion der Kommission bei der geteilten Verwaltung von Strukturmaßnahmen“** ihrer Verpflichtung nach, die bereits angelaufenen sowie weitere neue Maßnahmen durchzuführen (vgl. Ziffer 2.1).

Infolge der von der Kommission in den letzten Jahren ergriffenen Maßnahmen konnte der Rechnungshof in seinem Jahresbericht 2007 einige **Verbesserungen** bei den Kontrollsystemen im Bereich der Kohäsionspolitik konstatieren. Während der Rechnungshof in seinem Bericht 2006 sowohl die Kontrollsysteme als auch die Vorgänge zur Finanzierung von Strukturmaßnahmen noch im roten Bereich sah, siedelte er 2007 die Kontrollsysteme 2007 im gelben Bereich an⁸.

Nichtsdestotrotz veranlasste die Fehlerquote bei den von den Mitgliedstaaten gemeldeten und von der Kommission erstatteten Ausgaben für Programme, die unter das Kapitel „Kohäsion“ fallen, den Rechnungshof, die diesbezüglichen Transaktionen dem roten Bereich zuzuordnen – der einzige noch verbleibende rote Bereich des Berichts 2007.

⁷ Der vorliegende Synthesebericht folgt der neuen Gliederung des Jahresberichts 2007 des Rechnungshofs.

⁸ „Grüner Bereich“ bedeutet, dass die Fehlerquote bei den Ausgaben insgesamt noch unter der Signifikanzschwelle (2 %) liegt und dass der Rechnungshof die bestehenden Aufsichts- und Kontrollsysteme für effizient hält. „Gelber Bereich“ bedeutet, dass sich die Fehlerquote zwischen 2 % und 5 % bewegt und die Kontrollsysteme als nur teilweise effizient angesehen werden. Der „rote Bereich“ ist erreicht, wenn die Fehlerquote bei über 5 % liegt; die Aufsichts- und Kontrollsysteme gelten hiermit als ineffizient. Quelle: „Information note: Annual Report on the 2007 EU Budget“, Europäischer Rechnungshof, S.6.

Im Jahr 2008 ist ein Anstieg der von der Kommission vorgenommenen **finanziellen Berichtigungen** zu verzeichnen:

- Beim Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und beim Kohäsionsfonds beliefen sich die finanziellen Berichtigungen 2008 auf insgesamt 1 041 Mio. EUR (368 Mio. EUR für den Zeitraum 1994-1999 und 673 Mio. EUR für den Zeitraum 2000-2006). Ende 2008 liefen für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 noch 103 Verfahren, mit denen rund 145 Programme erfasst werden und die zu finanziellen Berichtigungen in Höhe von schätzungsweise 950 Mio. EUR führen dürften, und für den Planungszeitraum 1994-1999 insgesamt 55 Verfahren, mit denen rund 58 Programme erfasst werden und die zu finanziellen Berichtigungen in Höhe von schätzungsweise 1,2 Mrd. EUR führen dürften.
- Für den Europäischen Sozialfonds (ESF) beliefen sich die finanziellen Berichtigungen 2008 auf 521,7 Mio. EUR: davon entfielen 25,7 Millionen auf den Planungszeitraum 1994-1999 und 496 Millionen auf den Zeitraum 2000-2006. Ende 2008 liefen für den Zeitraum 1994-1999 noch 14 Berichtigungsverfahren (geschätzte Höhe der zusätzlichen Berichtigungen 387 Mio. EUR) und für den Zeitraum 2000-2006 sind 13 weitere Verfahren eingeleitet worden, die zu zusätzlichen Berichtigungen in Höhe von schätzungsweise 257 Mio. EUR (ausgehend von den im Vorfeld der Zahlungsaussetzungen an die Mitgliedstaaten gerichteten Schreiben) führen dürften. Da seit 2008 das Prinzip der Vorsicht gilt, wurden für alle noch ausstehenden operativen Programme Zahlungen in Höhe von 1,3 Mrd. EUR ausgesetzt. Die Aussetzung einiger Zahlungen hat das Risiko stark minimiert.

Werden signifikante Mängel festgestellt, formulieren die für die Strukturfonds zuständigen Generaldirektoren per se einen Vorbehalt, sofern die Prüfung nicht einen zuverlässigen Beleg dafür liefert, dass von den nationalen Stellen bereits ein wirksamer Aktionsplan zur Beseitigung der Schwachstellen durchgeführt wird.

In ihrem Bericht über die Durchführung des Aktionsplans kommt die Kommission zu dem Schluss, dass der Aktionsplan sowohl die Ursachen als auch auf die Folgen der hohen Fehlerquote, die der Rechnungshof bei den Ausgaben für strukturelle Maßnahmen festgestellt hat, in den Griff zu bekommen sucht, dass jedoch noch etwas Zeit vergehen muss, bevor sich die Wirkung dieser Maßnahmen in einer Verringerung der Fehlerquote bei den Zwischenzahlungen bemerkbar macht.

Nachstehend folgt eine Kurzdarstellung der von den Generaldirektoren für den Bereich „Kohäsion“ formulierten Vorbehalte:

- Der für **Regionalpolitik** zuständige Generaldirektor hat im Zusammenhang mit dem **Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)** einen Vorbehalt formuliert, der sich auf vier Mitgliedstaaten (Belgien, Deutschland, Italien und Spanien) und insgesamt 21 INTERREG-Programme bezieht. Aus Reputationsgründen äußerte er außerdem einen Vorbehalt in Bezug auf die Verwaltung der Mittel aus dem Kohäsionsfonds, die dem Straßenbau in Bulgarien zugute kommen sollen (vgl. Ziffer 4.2).

- Der für **Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit** zuständige Generaldirektor hat bezüglich des **Europäischen Sozialfonds (ESF)** einen Vorbehalt gegenüber acht Mitgliedstaaten (Spanien, Vereinigtes Königreich, Frankreich, Italien, Polen, Belgien und Luxemburg) geäußert; das ist ein Mitgliedstaat weniger als 2007.

3.1.2. *Landwirtschaft und natürliche Ressourcen*

Die Kontrollsysteme und Vorgänge im Bereich „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“ siedelte der Rechnungshofbericht 2007 im gelben Bereich an. Grünes Licht erteilte der Rechnungshof den Ausgaben im Rahmen des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL), die 85 % der gesamten Agrarausgaben ausmachen⁹.

Wie schon beim Kohäsionsfonds brachten die verstärkten Kontrollmaßnahmen der Kommission auch hier konkrete Ergebnisse: 2008 nahmen die Kommission und die Mitgliedstaaten im Agrarbereich Berichtigungen in Höhe von 1,3 Mrd. EUR vor.

Die Kommission hat das Thema der Erhaltung der Fischbestände wiederaufgegriffen, das im Synthesebericht 2007 als ein Problembereich ermittelt worden war. Sie stellte sicher, dass neue, strengere Vorschriften zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fischerei und neue Bestandserhaltungsmaßnahmen vom Rat angenommen wurden, und führte eine bisher einmalige, erfolgreiche Kontrolle zum Schutz der gefährdeten Bestände an rotem Thun durch.

Wegen der erheblichen Unzulänglichkeiten in der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) leitete die Kommission als Grundlage für eine umfassende Reform eine Überprüfung der Politik ein. Im Frühjahr 2009 wurde als Vorbereitung auf die öffentliche Anhörung zur Reform der GFP ein Grünbuch veröffentlicht.

Nachstehend folgt eine kurze Zusammenfassung der von den Generaldirektoren für den Bereich „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“ formulierten Vorbehalte:

- Erstmals seit 2002 sah sich der für **Landwirtschaft und ländliche Entwicklung** zuständige Generaldirektor imstande, seinen Vorbehalt gegenüber dem integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) in Griechenland aufzuheben, da die Prüfungen der Kommission ergaben, dass Griechenland seinen Aktionsplan umgesetzt und ein neues funktionierendes System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen eingerichtet hat. In seinem jährlichen Tätigkeitsbericht 2007 hatte der Generaldirektor einen Vorbehalt bezüglich der gesamten Ausgaben für die ländliche Entwicklung ausgesprochen, da es ihm an hinreichender Gewissheit mangelte, dass die von den Mitgliedstaaten übermittelten Kontrollstatistiken und Fehlerquoten zuverlässig waren. Für 2008 äußerte er einen Vorbehalt ausschließlich gegenüber den Ausgaben für den zweiten Schwerpunktbereich („Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“), da die von den Mitgliedstaaten übermittelten und von den Zertifizierungsstellen

⁹ Der Rechnungshof gab auch grünes Licht für die Einnahmen und die Haushaltsmittel im Bereich Wirtschaft und Finanzen sowie für die Verwaltungsausgaben. Hieraus folgt, dass rund 45 % der gesamten Gemeinschaftsausgaben vom Rechnungshof im grünen Bereich angesiedelt werden.

überprüften und bestätigten Kontrollstatistiken mit 3,8 % eine Fehlerquote aufweisen, die deutlich über der vom Rechnungshof derzeit angewandten Signifikanzschwelle liegt. Einen weiteren Vorbehalt gab es gegenüber den Verwaltungs- und Kontrollsystemen für SAPARD in Bulgarien und Rumänien (vgl. Ziffer 4.2).

- Der für **maritime Angelegenheiten und Fischerei** zuständige Generaldirektor formulierte einen Vorbehalt bezüglich der Förderfähigkeit von Kosten bei direkter zentraler Mittelverwaltung, die den Mitgliedstaaten für Ausgaben im Bereich der Kontrolle und Durchführung der Gemeinsamen Fischereipolitik erstattet werden. Die festgestellte Schwachstelle betrifft die Vergabe öffentlicher Aufträge in einem Mitgliedstaat.
- Der für den Bereich **Umwelt** zuständige Generaldirektor konnte den im jährlichen Tätigkeitsbericht 2007 geäußerten Vorbehalt zur Förderfähigkeit von Forderungen von Finanzhilfeempfängern für getätigte Ausgaben aufgrund der Umsetzung des Aktionsplans sowie angesichts der gestiegenen Zahl von Prüfberichten und geprüften Zahlungsvorgängen und der deutlichen Senkung der Fehlerquote aufheben.

Die Kommission wird für eine kontinuierliche Verbesserung der unter ihrer Aufsicht stattfindenden geteilten Mittelverwaltung sorgen und die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten unter anderem in Form von Anleitungen, Schulungsmaßnahmen und Beratung unterstützen.

Die Kommission hat deutlich gemacht, dass sie fest entschlossen ist, die noch verbleibende Fehlerquote zu reduzieren und gegebenenfalls sowohl Zahlungsaussetzungen als auch Finanzkorrekturen vorzunehmen, um zu zeigen, dass die EU-Haushaltsmittel nach strengen Maßstäben verwaltet werden. Sie wird bemüht sein, ein schlüssiges Konzept zu entwickeln, um die Schwachstellen zu beseitigen, die sich bei den verschiedenen, unter diesen Abschnitt fallenden Programmen aufgetan haben, wozu auch die endgültige Abwicklung älterer Programme sowie die Verbesserung der Vollständigkeit und Zuverlässigkeit der Berichte über Einziehungen gehört; dies gilt insbesondere für die von den Mitgliedstaaten gemachten Angaben.

3.2. **Forschung, Energie und Verkehr**

Für das **6. Rahmenprogramm (RP6)**, auf das ein Großteil aller 2008 beglichenen Zahlungen entfällt, haben die beteiligten Generaldirektionen (**Unternehmen und Industrie, Energie und Verkehr, Informationsgesellschaft und Medien, Forschung**) eine gemeinsame Auditstrategie für den Zeitraum 2007 bis 2010 beschlossen. Die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge soll demnach durch Aufdeckung und Berichtigung systematischer Fehler bei den Hauptfinanzhilfeempfängern und parallel dazu durch risikobezogene Zufallsstichproben bei den übrigen Empfängern gewährleistet werden.

Ende 2008 waren die zur Umsetzung der mehrjährigen Kontrollstrategie erforderlichen Managementverfahren weitgehend vorhanden. Die Prüfungen wurden mit der den ursprünglichen Zielvorgaben entsprechenden Intensität durchgeführt. So dürfte die GD Forschung im Laufe des vierjährigen Durchführungszeitraums des

RP6 mehr als die ursprünglich geplanten 750 Prüfungen durchführen; gegenwärtig sind insgesamt 896 Prüfungen vorgesehen.

Alle vier an dem Forschungsprogramm **beteiligten Generaldirektionen** meldeten Vorbehalte wegen der Restfehlerquote bei den **Zahlungsanträgen im Rahmen des 6. Rahmenprogramms** an. Die gemeinsame Auditstrategie ist Teil des internen Kontrollsystems, mit dem eine Restrisikoquote von 2 % für den gesamten Programmplanungszeitraum erreicht werden soll; nach der Hälfte der Zeit berichteten die Dienststellen jedoch von kumulativen Fehlerquoten von über 2 %.

Eine Schlüsselkomponente der Strategie bestand darin, aufgedeckte systematische Fehler auch in allen nicht geprüften Verträgen desselben Empfängers zu berichtigen. Die Dienststellen meldeten jedoch eine beträchtliche Zahl von Verträgen, bei denen diese Fehler noch nicht quantifiziert und berichtet und die entsprechenden Beträge noch nicht eingezogen sind. Sie meldeten deshalb Vorbehalte in Bezug auf die Ordnungsmäßigkeit der Zahlungsanträge an.

Bei der Halbzeitbilanz der Auditstrategie für das RP6 bestätigte sich, dass diese auf soliden Füßen steht und es mit der Umsetzung gut vorangeht. In etlichen Bereichen, wie bei der Berichtigung systematischer Fehler, muss die Strategie jedoch noch verfeinert werden; die Arbeiten zur Vereinfachung der Förderfähigkeitsregeln und mithin zur Verminderung des Fehlerrisikos werden fortgesetzt.

Die Kommission hat erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Verwaltung der Forschungsmittel innerhalb des geltenden Rechts- und Finanzrahmens zu verbessern. Im Zuge der Berichterstattung 2008 meldeten die zuständigen Generaldirektoren in Bezug auf das 6. Rahmenprogramm dennoch erneut Vorbehalte an.

Die Kommission wird auf eine Restfehlerquote in einer Größenordnung hinarbeiten, die die Erteilung einer uneingeschränkten Zuverlässigkeitserklärung im Bereich Forschung ermöglicht. Trotz des beschlossenen harmonisierten Ansatzes und der ersten Ergebnisse der Halbzeitüberprüfung genügt die gemeinsame mehrjährige Auditstrategie möglicherweise nicht, um das Gesamtrisiko, wie angestrebt, auf ein Niveau unterhalb der derzeit akzeptierten Signifikanzschwelle (2 %) zu senken.

Die Kommission bekräftigt daher ihre Forderung nach einer gemeinsamen Position bezüglich des Konzepts des tolerierbaren Fehlerrisikos und wird auf der Grundlage ihrer Mitteilung vom 16. Dezember 2008 entsprechende Vorschläge ausarbeiten.

Der für **Unternehmen und Industrie** zuständige Generaldirektor konnte einen 2007 angemeldeten Vorbehalt aufheben, der an der Erarbeitung europäischer Normen beteiligte Finanzhilfeempfänger betraf.

3.3. **Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung**

Lediglich der vom Generaldirektor der GD Erweiterung im Zusammenhang mit der Verwaltung der Heranführungshilfe für Bulgarien ausgesprochene Vorbehalt hat Auswirkungen auf die Ausgaben unter dem Kapitel „**Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung**“ (vgl. 4.2).

In Bezug auf die sonstigen unter dieses Kapitel fallenden Tätigkeiten richtet sich das Hauptaugenmerk auf die Umsetzung der Rahmenabkommen über Finanz- und Vertragsverfahren, die unter anderem mit verschiedenen Agenturen der Vereinten Nationen¹⁰ und mit der Weltbank¹¹ abgeschlossen wurden. Auch wird sie weiterhin auf mehr Transparenz in Bezug auf die Finanzhilfeempfänger hinwirken und dafür Sorge tragen, dass dabei die Vorschriften über den Schutz personenbezogener Daten und die Sicherheitsbestimmungen eingehalten werden. Die Bemühungen um eine bessere Nutzung und Verbreitung der Prüfungsergebnisse innerhalb der „RELEX-Familie“ werden fortgesetzt.

3.4. Bildung und Unionsbürgerschaft

Im Jahre 2007 hatte der für **Kommunikation** zuständige Generaldirektor wegen des Fehlens von Ex-post-Kontrollen einen Vorbehalt in Bezug auf das interne Kontrollsystem der GD angemeldet. Nachdem daraufhin in dieser Generaldirektion ein zentrales Referat für Ex-post-Kontrollen eingerichtet wurde, wurden zahlreiche (vornehmlich formale) Fehler bei den Vorgängen aufgedeckt, so dass der Generaldirektor für 2008 erneut einen Vorbehalt anmeldete. Eine Reihe von Maßnahmen sind eingehend in dem Aktionsplan zum jährlichen Tätigkeitsbericht beschrieben; das Problem dürfte daher bis Ende 2009 behoben sein.

Auf den zweiten Vorbehalt des für Kommunikation zuständigen Generaldirektors wird in Ziffer 4.4 eingegangen.

Der für **Justiz, Freiheit und Sicherheit** zuständige Generaldirektor hat wegen Verzögerungen bei der Umsetzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II), einem Instrument für den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten, einen Vorbehalt geäußert. Dieser Vorbehalt wurde zum Schutz des eigenen Rufs angemeldet, da die Probleme in Wirklichkeit auf der Ebene des Auftragnehmers angesiedelt sind. Die Kommission wird die Angelegenheit aufmerksam beobachten und dem Europäischen Parlament und dem Rat weiterhin regelmäßig Bericht erstatten.

Dagegen hob der für **Justiz, Freiheit und Sicherheit** zuständige Generaldirektor die beiden Vorbehalte, die er 2007 im Hinblick auf die gemeinsame Verwaltung des Europäischen Flüchtlingsfonds angemeldet hatte, auf, weil die Kontrollen und die Verstärkung der Systeme in den Mitgliedstaaten seiner Ansicht nach hinreichend fortgeschritten waren. Für den Zeitraum 2008-2013 gilt ein neuer Basisrechtsakt für den Europäischen Flüchtlingsfonds III, der den für den früheren Fonds aufgedeckten Problemen Rechnung trägt.

Wegen erheblicher Mängel bei der Erfassung der sich aus der materiellen Infrastruktur und IT-Projekten ergebenden Vermögenswerte war der Rechnungsführer nicht imstande, 2008 das **lokale Rechnungsführungssystem der GD JLS** zu validieren; ein Aktionsplan zur Behebung dieses Mangels wurde 2009 eingeführt.

¹⁰ Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich.

¹¹ Treuhandfonds- und Kofinanzierungs-Rahmenvereinbarung.

Im Bereich Bildung und Kultur ist zu der indirekten zentralen Mittelbewirtschaftung durch nationale Stellen Folgendes anzumerken: Obwohl das Kontrollsystem insgesamt gesehen zufriedenstellend ist, zeigten die Analyse der nachträglich erteilten Zuverlässigkeitserklärungen für 2007 sowie die Ergebnisse der Kontrollbesuche im Jahr 2008, dass in einer begrenzten Zahl von Fällen bei der Umsetzung des Programms Jugend in Aktion die Primär- oder Sekundärkontrollen unzureichend oder unwirksam sind. Diese Fälle werden sorgfältig überwacht; gegebenenfalls werden geeignete Maßnahmen ergriffen.

Die Kommission weiß um die Mängel in den Bereichen unter Rubrik 3 des Finanzrahmens. Sie wird die Entwicklungen bei dem Vorbehalt speziell zum SIS II und generell bei der Entwicklung großer IT-Systeme weiterhin genau verfolgen.

3.5. **Wirtschaft und Finanzen**

In den jährlichen Tätigkeitsberichten für 2006 und 2007 meldete der für **Wirtschaft und Finanzen** zuständige Generaldirektor einen Vorbehalt an: Bei einer Ex-post-Kontrolle war ein potenzielles Problem im Zusammenhang mit der Erfüllung der „Zusätzlichkeitsbedingungen“ in der Initiative für Wachstum und Beschäftigung (1998-2002) entdeckt worden, für die eine externe Durchführungsstelle zuständig war. Erste Ergebnisse deuteten auf Mängel im Kontrollsystem dieser externen Stelle hin, die als so ernst bewertet wurden, dass sie einen Vorbehalt rechtfertigten. Nach der Veröffentlichung des Berichts über die Ex-post-Kontrolle wurden die internen Kontrollsysteme der externen Stelle wie auch der zuständigen Kommissionsdienststelle gründlich überarbeitet. Es wurden detaillierte Leitlinien zur „Zusätzlichkeit“ entwickelt und der für die Durchführung zuständigen Stelle an die Hand gegeben, die deren Anwendung 2008 schriftlich bestätigt hat. Darüber hinaus wurde mit der externen Stelle eine Vereinbarung getroffen, in der die von ihr durchzuführenden Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen in Bezug auf die Umsetzung der Fazilität eingehend beschrieben sind.

Der geltende Kontrollrahmen dürfte für die Gewährleistung der ordnungsgemäßen Verwaltung der Haushaltsmittel angemessen sein; wie wirksam er bei der Umsetzung der neuen Gemeinschaftsprogramme in Bezug auf die Zusätzlichkeitsanforderungen ist, bleibt abzuwarten.

Deshalb hat der für **Wirtschaft und Finanzen** zuständige Generaldirektor in seinem Bericht für 2008 einen Vorbehalt für den Fall angemeldet, dass die neuen Kontrollen, die im Anschluss an den Bericht über die Ex-post-Kontrolle mit dem Ziel einer Risikominderung eingeführt wurden, für das neue Programm nicht richtig greifen. Dies wird sich im Jahr 2009 herausstellen.

Die Kommission unterstützt die Entscheidung des für Wirtschaft und Finanzen zuständigen Generaldirektors, die Ressourcen primär zur Verbesserung der bestehenden Kontrollstrukturen einzusetzen, mit denen das neue Finanzprogramm für dieselbe finanzielle Aktivität verwaltet wird. Dadurch sollen die für das frühere Finanzprogramm ermittelten Schwachstellen behoben werden. 2009 wird im Wege einer spezifischen internen Prüfung und einer fortlaufenden Überwachung durch die operativen Dienststellen versucht, die Ordnungsmäßigkeit zu garantieren.

4. QUERSCHNITTSTHEMEN

4.1. IT-Systeme

Der Auditbegleitausschuss hat das Kollegium darauf hingewiesen, dass überprüft werden muss, inwieweit den Mitteilungen der Kommission zur IT-Governance¹² und zur Interoperabilität¹³ Rechnung getragen wird. Der Ausschuss zog bei seinen Arbeiten auch mehrere Prüfungen mit Bezug zur IT heran, die 2008 Gegenstand von Diskussionen waren, und drängte auf die Anwendung des Kommissionsbeschlusses über die IT-Sicherheit¹⁴.

Hohe Priorität kommt auch künftig der Entwicklung effizienter, kostenwirksamer und benutzerfreundlicher IT-Instrumente zu, die besonderen Erfordernissen angepasst werden können und deren Interoperabilität und Sicherheit kommissionsweit gewährleistet ist. In diesem Kontext misst die Kommission einer einschlägigen Schulung ihres Personals und einer entschlossenen Governance von IT-Entwicklungen besondere Bedeutung zu. Auch die Anstrengungen zur Verbesserung der Projektverwaltung und der Tätigkeit der Diensteanbieter müssen fortgesetzt werden, damit gewährleistet ist, dass die IT-Systeme die Umsetzung von EU-Maßnahmen wirkungsvoll und effizient unterstützen.

4.2. Durchführung von Programmen in Bulgarien und Rumänien

Infolge strenger Kontrollen der Kommission wurden einige Unregelmäßigkeiten bei der Verwaltung von Heranführungshilfen aufgedeckt, die in Bulgarien seit 2007 und in Rumänien seit 2008 auftreten.

Daher hielt der für **Erweiterung** zuständige Generaldirektor seinen bereits 2007 angemeldeten Vorbehalt für 2008 aufrecht. Der Grund sind als kritisch einzustufende Systemmängel bei der Verwaltung von PHARE-Mitteln durch zwei Zahlstellen in Bulgarien. Zwei weitere Generaldirektoren meldeten 2008 Vorbehalte wegen Problemen bei der Verwaltung von Heranführungshilfen an: Der Vorbehalt des für **Regionalpolitik** zuständigen Generaldirektors betrifft die Verwaltung und Kontrolle von Kohäsionsfonds-Mitteln für das Straßenwesen in Bulgarien, während sich der Vorbehalt des für **Landwirtschaft und ländliche Entwicklung** zuständigen Generaldirektors auf die Verwaltung und Kontrollsysteme für SAPARD (das Sonderprogramm zur Vorbereitung der Bewerberländer auf den Beitritt in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums) in Bulgarien und Rumänien bezieht.

Der für **Landwirtschaft und ländliche Entwicklung** zuständige Generaldirektor berichtet, dass bei den Kontrollen im Rahmen des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) in Rumänien und Bulgarien erhebliche Mängel aufgedeckt wurden, die hohe Fehlerquoten verursachen. Die Behörden dieser Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, einen Aktionsplan zur Behebung dieser Mängel zu erarbeiten.

¹² SEK(2004) 1267.
¹³ SEK(2004) 1265.
¹⁴ KOM(2006) 3602.

Die für **Regionalpolitik, Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit, Justiz, Freiheit und Sicherheit** sowie **maritime Angelegenheiten und Fischerei** zuständigen Generaldirektoren verzeichneten in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten im Falle Bulgariens Probleme bei der Verwaltung und Kontrolle für den Programmplanungszeitraum 2007-2013. Für keines dieser Probleme wurde in den Berichten für 2008 jedoch ein Vorbehalt angemeldet.

Mit Blick auf die Verwaltung der EU-Mittel in Bulgarien und Rumänien werden die betreffenden Generaldirektionen ihre Maßnahmen weiterhin sorgfältig koordinieren.

In Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden wird die Kommission die von Bulgarien und Rumänien unternommenen Reformbemühungen weiter unterstützen um sicherzustellen, dass alle zugrunde liegenden Probleme gelöst und sämtliche EU-Mittel unter genauer Einhaltung der geltenden Vorschriften und Verfahren verwaltet werden.

4.3. **Jährliche Übersichten und nationale Erklärungen**

Die Kommission hat die Prüfung der jährlichen Übersichten der Mitgliedstaaten (2008 hatten die nationalen Behörden zum zweiten Mal jährliche Übersichten über die Ausgaben im Rahmen der „geteilten Mittelverwaltung“ vorzulegen) und die Unterrichtung des Europäischen Parlaments fortgesetzt; dabei ging es ihr darum, aus ihnen den größtmöglichen Nutzen in Form einer größeren Zuverlässigkeit der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten zu ziehen.

Eine Zwischenbewertung zeigt, dass die meisten Mitgliedstaaten in den Bereichen „Kohäsion“ sowie „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“ die in den Leitlinien der Kommission niedergelegten Mindestanforderungen überwiegend oder vollständig eingehalten haben. Die Übersichten könnten für die Verwaltung und Kontrolle von EU-Ausgaben einen echten zusätzlichen Nutzen bewirken, wenn ihr Umfang, das Vorgehen und die Zeitplanung angemessen sind und sie entsprechend internationalen Standards erstellt werden¹⁵.

Im Übrigen legen einige Mitgliedstaaten (Dänemark, Niederlande, Schweden, Vereinigtes Königreich) nationale Übersichten vor und entsprechen dadurch in höherem Maße ihrer Pflicht, Rechenschaft über die Verwendung von EU-Mitteln zu geben; die Kommission weist jedoch auf Unterschiede zwischen diesen Ländern hin, die zur Folge haben, dass die Vergleichbarkeit und zu erlangende Zuverlässigkeit eingeschränkt sind.

Die Vorlage von **jährlichen Übersichten** trägt nach Ansicht der Kommission dazu bei, dass die Mitgliedstaaten noch stärker als bisher über die Verwendung der EU-Mittel Rechenschaft ablegen müssen. Damit wird auch ihre eigene Zuverlässigkeit erhöht. Die Kommission wird aus den gewonnenen Erkenntnissen ihre Lehren ziehen, um gegebenenfalls die Leitlinien für die nächsten Übersichten anzupassen; außerdem wird sie den Mitgliedstaaten weiterhin Unterstützung anbieten und

¹⁵ Stellungnahme Nr. 6/2007 des Europäischen Rechnungshofs. Für den Bereich Kohäsionspolitik haben nur sieben Mitgliedstaaten eine pauschale Zuverlässigkeitserklärung für 2008 vorgelegt.

appelliert an sie, wie von ihr empfohlen, eine pauschale Zuverlässigkeitserklärung beizufügen.

Die Kommission ermuntert alle Mitgliedstaaten, es denjenigen Mitgliedstaaten gleichzutun, die bereits **jährliche nationale Erklärungen** vorlegen.

4.4. **Einhaltung der geltenden Vorschriften zu den geistigen Eigentumsrechten**

Der für **Kommunikation** zuständige Generaldirektor hat zur Wahrung des eigenen Ansehens einen Vorbehalt angemeldet, der einen möglichen Verstoß gegen das Urheberrecht in Bezug auf Tätigkeiten der Kommissionsdienststellen betrifft, falls für bestimmte Kommunikationsserzeugnisse keine Urheberrechte und verwandten Schutzrechte erworben wurden.

Da elektronische Kommunikationsmedien überall gegenwärtig sind, können diese Tätigkeiten Auswirkungen in allen Mitgliedstaaten haben, deren urheberrechtliche Vorschriften nach wie vor divergieren. Da Urheberrechte nicht gemeinsam auf europäischer Ebene verwaltet werden, müssen die verschiedenen Rechteinhaber in den einzelnen Mitgliedstaaten und vielfach auf verschiedenen Ebenen (Verwertungsgesellschaften, Verlage oder Rundfunkgesellschaften, Autoren oder andere Personen mit Rechten an Inhalten) ermittelt werden.

Die Kommission wird regelmäßig prüfen, ob die Maßnahmen ausreichen, um die in einem komplexen und sich rasch verändernden technologischen und rechtlichen Umfeld gegebenen Risiken zu mindern. Bis Ende 2009 soll ein **Aktionsplan** erarbeitet werden, der alle notwendigen Maßnahmen – von der Sensibilisierung über Schulungsmaßnahmen bis hin zur Erstellung von gemeinsamen Leitlinien - enthält.

5. **SCHLUSSFOLGERUNGEN**

- Die Anstrengungen zur Erlangung einer uneingeschränkten Zuverlässigkeitserklärung sind der Kommission insgesamt sehr zugute gekommen. Durch die Konzentrierung auf ein Ziel wurde eine wesentliche Änderung bei den Verwaltungs- und Kontrollsystemen, Arbeitsmethoden und der Arbeitskultur der Kommission bewirkt.
- Die Kommission wird weiterhin genau beobachten, ob alle im Zusammenhang mit Vorbehalten erstellten Aktionspläne umgesetzt werden, und wiederholte Vorbehalte besonders im Auge behalten.
- Die Kommission wird ihre Bemühungen um einen wirkungsvollen Austausch über Fragen der Kontrolle mit den Endbegünstigten wie auch mit den nationalen Behörden fortsetzen. Zur Verringerung von Fehlern und Missverständnissen ist vor allem eine klarere Information erforderlich.
- Die Kommission wird auch künftig die Wirksamkeit ihrer eigenen Kontrollen unter Beweis stellen, die eine vollständige Berichterstattung über die Korrektur von Fehlern, und zwar auch jener umfassen, die in den Vorjahren getätigte Zahlungen betreffen.

- Die Kommission bekräftigt ihre Entschlossenheit, weiterhin die Rückzahlung von zu Unrecht erlangten Zahlungen zu fordern. Sie stellt fest, dass sich im Zeitraum 2007 bis 2008 die wieder eingezogenen Beträge verdoppelt haben und sich insgesamt auf 3 Mrd. EUR beliefen. Sie wird Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten ihren Pflichten hinsichtlich der Qualität der Berichterstattung über Einziehungsmaßnahmen und Finanzkorrekturen nachkommen.
- Die Kommission wird die Mitgliedstaaten dazu anhalten, für Mittel, für die das Prinzip der geteilten Mittelverwaltung gilt, eine pauschale Zuverlässigkeitserklärung in ihre jährlichen Übersichten aufzunehmen. Die Kommission wird prüfen, wie sich aus den nationalen Erklärungen zur Mittelverwaltung eine zusätzliche Gewähr für die Zuverlässigkeit herleiten lässt.
- Nach Ansicht der Kommission hängt das Konzept eines tolerierbaren Risikos eng mit einer soliden und effizienten Verwaltung von EU-Mitteln zusammen. In einer Mitteilung von Dezember 2008 zu diesem Thema zog sie die Strukturfonds und den Bereich der ländlichen Entwicklung zur Veranschaulichung als Beispiele heran. Sie wird diese Arbeit weiterentwickeln und sie so bald wie möglich in konkrete Vorschläge für tolerierbare Risikoniveaus umsetzen. Vorschläge zu den Bereichen Forschung, Verkehr, Energie, Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung sowie Verwaltung sollen der Haushaltsbehörde 2010 zur Prüfung vorgelegt werden.

* * *

Der vorliegende Bericht ist der letzte Synthesebericht der amtierenden Kommission. Eine ihrer höchsten Prioritäten war die Modernisierung ihrer Systeme, damit die Bewirtschaftung der EU-Mittel nach strengsten Maßstäben erfolgt und die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge entsprechend strengsten Maßstäben gewährleistet ist. Von 2004 bis 2009 konsolidierte die Kommission die im Jahre 2000 eingeleitete Reform. Diese Arbeit wird nachhaltige Auswirkungen haben.

In den letzten fünf Jahren wurden bei der Verwaltung des EU-Haushalts wesentliche Verbesserungen erreicht. Diese Arbeit wird fortgesetzt und sich insbesondere auf die durch die Vorbehalte der bevollmächtigten Anweisungsbefugten aufgezeigten Probleme konzentrieren.

Die Kommission ist der Meinung, dass die vorhandenen internen Kontrollsysteme innerhalb der in den jährlichen Tätigkeitsberichten 2008 vorgegebenen Grenzen angemessen gewährleisten, dass die für ihre Tätigkeiten bereitgestellten Mittel zweckgerecht und entsprechend den Grundsätzen einer soliden Haushaltsführung verwendet wurden. Sie ist ferner der Auffassung, dass die vorhandenen Kontrollsysteme die notwendigen Garantien für die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge, für welche sie nach Artikel 274 EG-Vertrag die Gesamtverantwortung übernimmt, bieten.

ANHANG 1: Other cross-cutting management issues

1. HUMAN RESOURCES

In April 2007, the Commission presented its "screening" of its human resources and committed itself to maintain stable staffing for the period 2009-2013 (after all enlargement-related personnel are integrated) and to meet new staffing needs in key policy areas exclusively through redeployment. The report also contained an analysis of the Commission's overhead. It was welcomed by the Parliament and an update was presented in April 2008. A follow-up report was prepared in early 2009.

In 2008, the Commission made a particular effort to meet the challenges presented by the financial and economic crisis by re-deploying staff to the departments charged with the management and follow-up of the crisis, and the implementation of the European Economic Recovery Plan (in particular the Directorates-General for Competition, Internal Market, Economic and Financial Affairs). The Commission is satisfied that its flexibility and the commitment of its staff made it possible to respond to the crisis in a swift and effective way.

During 2008, the Commission undertook two further screening exercises to find ways of rationalizing human resources between Headquarters and Delegations, in the external relations field, and also in terms of its external communication activities. The downward trend in the number of people working in administrative and support functions is confirmed, despite slight increases for certain specific functions (financial management and inter-institutional cooperation). The various aspects of this review are currently being assessed by the services concerned.

As regards recruitment, following selection procedures carried out by the European Personnel Selection Office (EPSO), in 2008 Institutions were able to draw on reserve lists amounting to 78% of the published target number of laureates (70% in 2007). Notwithstanding this improvement, a programme for fundamental reform, the EPSO Development Programme (EDP), was formally agreed by all Institutions in 2008. The Programme contains 22 recommendations for action which focus on speeding up and streamlining selection and introducing greater predictability for laureates and Institutions on the availability and management of reserve lists. Implementation will be achieved progressively over the period 2008 to 2010.

Regarding the recruitment of staff from the EUR-12 countries, the targets for the period to end-2008 were exceeded for both administrator and assistant grades. A significant proportion of staff were however recruited as temporary agents (22% for EUR-10 and 41% for EUR-2). At 1 January 2009, recruitment of EUR-15 was blocked for 18 services at AD level and 12 at AST grade pending fulfilment of their quotas. Taking account of the competitions underway, the service responsible judged that the number of EUR-12 nationals passing competitions should be sufficient to meet recruitment needs.

2. ETHICS

In 2008, a Communication from Vice-President Kallas to the Commission¹⁶ outlined a series of actions to enhance the environment for professional ethics in the Commission; these covered the clarification of rules and their application, as well as awareness raising and the issuance of a Statement of Principles of Professional Ethics to apply Commission-wide.

Also in 2008, Internal Audit Service (IAS) concluded its audit of ethics in the Commission. The objective of the audit was to assess the adequacy of the overall design of the ethics framework of the Commission; and whether the Commission's ethics framework has been implemented effectively in the services selected for this audit: ADMIN, SG, OIB, RTD, INFISO, and TRADE.

The scope of the audit covered the framework, rules implementation and monitoring of ethics focussing on risks concerning conflict of interest, procurement, grant management in research, and non financial risks such as misuse of insider information. The scope did not cover the Code of Conduct of the Commissioners, the Lobby Register, or the ethical content of EU policies.

The IAS recognized that the process of implementing and adapting the ethics framework is evolutionary and the Commission has acted proactively on ethics and awareness raising in recent years. The overall conclusion of the audit was that the basic elements of a proper ethics culture are covered by the existing Commission ethics framework, which is based on an appropriate balance between, on the one hand, trust in the integrity and sense of responsibility of staff and, on the other hand, instruments facilitating ethics management, so that, in general, there is limited need for additional rules.

3. SECURITY

Since the start of the present Commission a series of initiatives have been taken to improve the quality of service in internal security, in view of the challenges posed by the global security situation, the developing policy competences of the Commission and the increased size and complexity of the institution.

An information note from Vice-President Kallas and the President, addressed to the College under the title, "Review of security policy, implementation and control within the Commission", which covered physical security as well as security of information, was adopted in 2008.

¹⁶ SEC(2008) 301, 5.3.2008.

ANHANG 2: Overview of reservations 2004 – 2008

DG		Reservations 2008		Reservations 2007		Reservations 2006		Reservations 2005		Reservations 2004
AGRI	2	1. Expenditure for rural development measures under Axis 2 (improving the environment and the countryside) of the 2007-2013 programming period. 2. Management and control system for SAPARD in Bulgaria and Romania.	2	1. Insufficient implementation of IACS in Greece. 2. Exactitude of rural development control data of Member States giving a first indication of the error rate in this policy area.	1	1. Insufficient implementation of IACS in Greece.	2	1. Preferential import of high quality beef ("Hilton" beef) – risk of non-respect of product definition. 2. Insufficient implementation of IACS in Greece.	3	1. EAGGF Guidance: MS control systems. 2. Insufficient implementation of IACS in Greece. 3. Preferential import of high quality beef ("Hilton" beef) – risk of non-respect of product definition.
REGIO		1. Reservation on ERDF management and control systems for the period 2000-2006 in: 1) Belgium (5 programmes) 2) Germany (2 programmes) 3) Italy (12 programmes) 4) Spain (13 programmes) 5) INTERREG (21 programmes).	2	1. Reservation concerning the ERDF management and control systems for the period 2000-2006 in: 1) The CZECH REPUBLIC (for the three OP Infrastructure, Industry and Enterprise and the Joint Regional Programme and the SPD Objective 2 Prague) 2) FINLAND (Operational Programmes Eastern, Northern, South and West)	2	1. Reservation concerning the management and control systems for ERDF in United Kingdom - England (West Midlands; London; North West; North East; Yorkshire and the Humber and East (URBAN II programme only)) and Scotland (West and East Scotland) 2. Reservation concerning the management and control systems for ERDF in the INTERREG programmes (except IIIB North West Europe and Azores, Canaries, Madeira)	3	1. Management and control systems for ERDF in UK-England. 2. Management and control systems for ERDF in Spain. 3. Management and control systems for the Cohesion Fund in Spain.	3	1. Management and control systems for ERDF in one Member State. 2. Management and control systems for the Cohesion Fund in one Member State - 2000/06. 3. Management and control systems of ISPA in one candidate country.

DG		Reservations 2008	Reservations 2007		Reservations 2006		Reservations 2005		Reservations 2004
REGIO		2. Management and control system of the Cohesion Fund for the road sector in BULGARIA in 2008.	<p>3) GERMANY (for OP Saarland (objective 2), OP Mecklenburg-Vorpommern (objective 1), OP Hamburg (objective 2) and URBAN II Neubrandenburg in Mecklenburg-Vorpommern)</p> <p>4) GREECE (on control of state aid schemes)</p> <p>5) IRELAND (for the four mainstream operational programmes)</p> <p>6) ITALY (OPs Calabria, Puglia, Lazio, Sardinia and Urban II Taranto)</p> <p>7) LUXEMBOURG (for the SPD Objective 2 - reservation concerning non respect of public procurement rules, namely direct awarding of work contracts without call for tenders)</p>						

DG		Reservations 2008	Reservations 2007	Reservations 2006	Reservations 2005	Reservations 2004
REGIO			<p>8) POLAND (for the Regional Operational Programme (IROP), the SOP Improvement of Competitiveness of Enterprises (SOP ICE) and SOP Transport)</p> <p>9) SLOVAKIA (for the two OP Basic Infrastructure and Industry and Services)</p> <p>10) SPAIN (reservation for 14 Intermediate Bodies (with an impact on 21 OPs for the parts linked to public works) for which a procedure of suspension of payments has been launched, plus the OP "<i>Sociedad de la Informacion</i>" and the 10 URBAN programmes)</p> <p>11) 51 INTERREG programmes (i.e. 81 programmes, less 3 OPs IIIB North West Europe, III B Canaries, Acores, Madeira and III B Atlantic Space, where DG Regional Policy has carried out audit work</p>			

DG		Reservations 2008		Reservations 2007		Reservations 2006		Reservations 2005		Reservations 2004
REGIO				<p>with satisfactory results, and further 27 OPs where national audit reports indicates satisfactory results)</p> <p>2. Reservation concerning the management and control systems for the COHESION FUND (period 2000-2006) in:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bulgaria (National Roads Infrastructure Fund), - the Czech Republic, - Slovakia, - Hungary (environmental sector) and - Poland. 						
EMPL	1	<p>Management and control systems for identified ESF Operational Programmes in Spain, United Kingdom, France, Italy, Poland, Belgium and Luxembourg (quantification: 41 million € 0.6%).</p>	1	<p>Management and control systems for identified ESF Operational Programmes in</p> <ul style="list-style-type: none"> - Spain, - United Kingdom, - France, - Italy, - Slovakia, - Portugal, - Belgium and - Luxembourg. 	1	<p>Systèmes de gestion et de contrôles de programmes opérationnels du FSE en Espagne, en Ecosse (objectifs 2 et 3, UK), en Suède (objectif 3 en partie), en Slovaquie, en Slovénie, en Lettonie et dans les régions Calabre et Lazio (IT).</p>	1	<p>Systèmes de gestion et de contrôle des programmes opérationnels en England (UK).</p>	1	<p>European Social Fund - Member states' management and control systems of some operational programmes.</p>

DG		Reservations 2008		Reservations 2007		Reservations 2006		Reservations 2005		Reservations 2004
MARE <i>(former FISH)</i>	1	Reservation on direct centralised management concerning the eligibility of costs reimbursed for expenditure in the area of control and enforcement of the Common Fisheries Policy , where the annual error rate detected by ex-post controls is higher than the 2% of the annual payments made for the MS programs and on a multiannual basis represents more than 2% of sample payments.	0		0		0		1	FIFG: Insufficient implementation of management and control systems for two national programmes in one Member State.
JRC	0		0		0	0	1	Status and correctness of the closing balance.	1	Cash flow - competitive activities.
RTD	1	Rate of residual errors with regards to the accuracy of cost claims in FP6 .	1	Reservation concerning errors relating to the accuracy of the cost claims and their conformity with the provisions of the Fifth Research Framework Programme (FP5).	2	1. Accuracy of the cost claims and their conformity with the provisions of FP5 research contracts. 2. Absence of sufficient evidence to determine the residual level of persisting errors with regard to the accuracy of cost claims in FP6 contracts.	1	Exactitude des déclarations de coûts et leur conformité avec les clauses des contrats de recherche du 5ème PCRD.	1	Frequency of errors in shared cost contracts.

DG		Reservations 2008		Reservations 2007		Reservations 2006		Reservations 2005		Reservations 2004
INFSO	1	Rate of residual errors with regards to the accuracy of cost claims in FP6 .	1	Reservation concerning the rate of residual errors with regard to the accuracy of cost claims in Framework Programme 6 contracts.	3	1. Allocation of research personnel. 2. Errors relating to the accuracy of cost claims and their compliance with the provisions of the research contracts, FP5. 3. Absence of sufficient evidence to determine the residual level of persisting errors with regard to the accuracy of cost claims in Framework Programme 6 contracts.	2	1. Errors relating to the accuracy and eligibility of cost claims and their compliance with the provisions of research contracts under FP5. 2. Allocation of research personnel.	2	1. Frequency of errors in shared cost contracts 2. Research staff working on operational tasks.
ENTR	1	Rate of residual errors with regards to the accuracy of cost claims in FP6 .	2	1. Unsatisfactory functioning of the financing of European Standardisation. 2. Errors relating to accuracy and eligibility of costs claims and their compliance with the provisions of the research contracts under FP6.	2	1. Errors relating to accuracy and eligibility of costs claims and their compliance with the provisions of the research contracts under FP 5. 2. Unsatisfactory functioning of the financing of European Standardisation.	2	1. Errors relating to accuracy and eligibility of costs claims and their compliance with the provisions of research and eligibility of costs claims and their compliance with the provisions of the research contracts under the 5th Research Framework Programme. 2. Uncertainty regarding cost claims of the European Standardisation Organisations.	2	1. Frequency of errors in shared-cost contracts in the research area. 2. Uncertainty regarding cost claims of the European Standardisation Organisations.

DG		Reservations 2008		Reservations 2007		Reservations 2006		Reservations 2005		Reservations 2004
TREN	1	Rate of residual errors with regards to the accuracy of cost claims in FP6 .	1	Erreurs concernant l'exactitude et l'éligibilité des déclarations de coûts et respect des termes des contrats du 5 ^e PCRD.	1	Erreurs concernant l'exactitude et l'éligibilité des déclarations de coûts et respect des termes des contrats du 5 ^e PCRD.	2	1. Risque de surpaiement concernant le 5 ^{ème} Programme Cadre. 2. Sûreté nucléaire.	4	1. Frequency of errors in shared cost contracts. 2. Contractual environment of DG TREN LUX. 3. Nuclear safety. 4. Inventory in nuclear sites.
EAC	0		0		1	Faiblesse des systèmes de contrôle constatées dans certaines Agences Nationales	2	1. Insuffisante assurance quant à la gestion à travers les agences nationales. 2. Insuffisante assurance quant à la fiabilité et l'exhaustivité des montants inscrits au bilan de la Commission et au compte de résultat économique.	0	
ENV	0		1	Eligibility of expenditures declared by beneficiaries of non-LIFE grants.	0		0		0	
SANCO	0		0		1	Insufficient assurance of business continuity of a critical activity.	1	Health crisis management.	0	

DG		Reservations 2008		Reservations 2007		Reservations 2006		Reservations 2005		Reservations 2004
JLS	1	Delays in the implementation of the Schengen Information System II (SIS II).	2	1. Faiblesse des systèmes de contrôle et de gestion du Fonds européen pour les Réfugiés en Italie, pour les périodes de programmation 2000-2004, et 2005-2007. 2. Mise en œuvre incomplète des mécanismes de supervision de la Commission en gestion partagée pour le Fonds européen pour les réfugiés 2005-2007.	1	1. Faiblesse des systèmes de contrôle et de gestion du Fonds européen pour les Réfugiés en Italie, pour la période de programmation 2000-2004.	2	1. Insufficient number of ex-post controls missions and lack of a fully-fledged methodology in the area of direct management in 2005. 2. Management and control systems for the European Refugee Fund for the UK for 1002-2004.	2	1. Faiblesse des systèmes de gestion du Fonds européen pour les Réfugiés au Royaume-Uni et au Luxembourg. 2. Mise en œuvre encore incomplète des contrôles ex-post sur place.
ESTAT	0		0		1	Absence de garantie sur la régularité des paiements effectués en 2006 dans le cadre des conventions de subvention signées avec trois Instituts nationaux de statistiques pour lesquels des manquements ont été constatés en 2006.	0		2	1. Errors in the declaration of eligible costs in relation to grants. 2. Insufficient number of ex-post controls carried out in 2003.

DG		Reservations 2008		Reservations 2007		Reservations 2006		Reservations 2005		Reservations 2004
ECFIN	1	Possibility that new mitigating controls put in place following an ex-post control report on funds managed by an external body entrusted with indirect centralized management are not effective.	1	Possibility that additionality requirements are not sufficiently met.	1	Possibility that additionality requirements are not sufficiently met	0		0	
TRADE	0		0		0		0		0	
AIDCO	0		0		0		0		0	
ELARG	1	Potential irregularities in the management of PHARE funds under extended decentralised management by two Bulgarian Implementing Agencies (named).	1	Potential irregularities in the management of PHARE funds under extended decentralised management by the following Bulgarian Implementing Agencies: - Central Finance and Contract Unit (CFCU) - Ministry for Regional Development and Public Works (MRDPW).	0		1	Legal status and liability of contractual partner in the framework of implementation of EU contribution to UNMIK Pillar IV in Kosovo	1	Gaps in Romania's and Bulgaria's capacity to manage and implement increasing amounts of aids

DG		Reservations 2008		Reservations 2007		Reservations 2006		Reservations 2005		Reservations 2004
ECHO	0		0		0		0		1	Non respect of the contractual procurement procedures by a humanitarian organisation for projects funded by ECHO.
DEV	0		0		0		0		0	
RELEX	0		0		0		2	1. Insuffisances du contrôle et de l'information de gestion. 2. Insuffisances de la gestion administrative en délégations, et principalement au niveau de la mise en place et du respect des circuits financiers.	2	1. Internal control standards in Directorate K. 2. Internal control standards in Delegations.
TAXUD	0		0		0	0	1	Trans-European networks for customs and tax : availability and continuity	0	
MARKT	0		0		0		0		0	
COMP	0		0		0		0		0	

DG		Reservations 2008		Reservations 2007		Reservations 2006		Reservations 2005		Reservations 2004
COMM	2	1. Lift the reservation from 2007 on the absence of a structured ex-post control system, but makes a follow-up reservation on the quality failings revealed by the controls . 2. Possible infringement of intellectual property rights by Commission departments.	1	Ex-post control system.	1	Ex-post control system.	1	Supervision (ex-post controls on grants)	2	1. Relays and networks - grants centres. 2. Functioning of Representations EUR-15.
ADMIN	0		0		0		0		0	
DIGIT	0		1	Inadequacy of the Data Centre building infrastructure in Luxembourg.	1	Business continuity risks due to inadequacy of the data centres building infrastructure.	1	Business continuity risks due to inadequacy of the data centres building infrastructure.	0	
PMO	0		0		0		1	Council's antenna for sickness insurance.	1	Council's antenna for sickness insurance.
OIB	0		0		0		1	Deficiency in OIB's contracts & procurement management.	0	
OIL	0		0		0		0		0	
EPSO	0		0		0		0		0	
OPOCE	0		0		0		0		0	

DG		Reservations 2008		Reservations 2007		Reservations 2006		Reservations 2005		Reservations 2004
BUDG	0	0		0			2	1. Accrual accounting for the European Development Fund. 2. Accrual accounting of the Community Budget - three local systems.	2	1. Accrual accounting for the Community and the EDF budgets. 2. Subsystems of SINCOM 2: accesses control.
SG	0	0		0			0		0	
BEPA	0	0		0			1	Weak general internal control environment	0	
SJ	0	0		0			0		0	
SCIC	0	0		0			0		0	
DGT	0	0		0			0		0	
IAS	0	0		1		Audit of community bodies (regulatory agencies).	1	Audit of community bodies (traditional agencies).	1	Audit of Community agencies.
OLAF	0	0		0			0		0	
TOTAL	15	18		20			31		32	

ANHANG 3: Multi-annual objectives

This Annex reports on the progress achieved in 2008 on the new and ongoing actions identified in the 2007 Synthesis Report to address major cross-cutting management issues. New actions introduced as a follow up to the 2008 Synthesis report are indicated in *bold italics*.

(Initiatives stemming from previous years' Synthesis Reports, which were completed in 2007 or before, have been deleted from this table.)

Internal control systems and performance management				
Subject	Objective	Initiative(s) to meet the objective	Responsible service(s) and timetable	Progress made in 2008
Internal control	1. Achieving an effective internal control system and ownership of internal control concepts and processes at all levels in each DG and service.	In October 2007 the Commission adopted a Communication revising the Internal Control Standards and underlying framework ¹⁷ , setting out 16 new internal control standards for effective management to replace the original set of 24 standards from 1 January 2008. Services may prioritise certain Standards with the aim of strengthening the basis of the annual declaration of assurance of the Directors-General. Furthermore the compliance reporting was simplified; moving from full reporting to exception based reporting on non-compliance.	All DGs	<p>Continuous action</p> <p>In 2008, the Commission conducted an analysis of the impact of the "Action Plan towards an Integrated Internal Control Framework"¹⁸, adopted in early 2006 as part of the Commission's strategy to obtain an unqualified DAS. The final report was published in February 2009. The Communication noted significant progress in strengthening internal control systems during this Commission's mandate.</p> <p>Services reported on the effectiveness of the implementation of the prioritised standards for the first time in the 2008 Annual Activity Reports.</p>

¹⁷ Communication to the Commission: Revision of the Internal Control Standards and the Underlying Framework: Strengthening Control Effectiveness, SEC(2007) 1341.
¹⁸ COM(2006) 9 and SEC(2006) 49.

Annual activity reports and Synthesis	2. Promoting Commission's accountability through annual activity reports and their synthesis solidly based on assurances from managers.	<i>Assessment of critical success factors affecting the quality of AARs and take appropriate measures (training for staff involved in the preparation of AARs, further improvement of Standing Instructions)</i>	<i>BUDG and SG By September 2009</i>	<i>New action</i>
		<i>To give the preparation of the AARs high priority, implementing the guidelines prepared by the central services</i>	<i>All DGs By April 2010</i>	<i>New action</i>
Risk management	3. Establishing effective and comprehensive risk management making it possible to identify and deal with all major risks at service and Commission level and to lay down appropriate action to keep them under control, including disclosing resources needed to bring major risks to an acceptable level.	The Commission will further embed risk management in its regular management process and integrate risk assessment in its internal control systems.	BUDG, with all DGs	Continuous action Three years after its adoption, DG Budget undertook a limited review of the operation of the Commission's risk management framework . This indicated that the framework is well established and is understood and applied by management and was taken as a starting point by services for developing their own more specific guidelines and tools tailored for their needs. The review revealed no reasons for major change but pointed to the need to define more clearly the handling of cross-cutting risks, an interest in sharing information across services on risk management generally and on critical risks in particular, and a requirement for specialist risk management training linked to individual services' activities.

<i>Residual risk</i>	4. Taking further the concept of residual risk		DG BUDG together with concerned services	<p>Completed</p> <p>In December 2008 the Commission adopted its Communication "Towards a common understanding of the concept of tolerable risk of error", with which the Commission took forward a concept first introduced by the Court of Auditors in its Opinion 2/2004 (the "single audit opinion"). This tolerable risk approach is intended to ensure an appropriate balance between the risk of not detecting errors and the costs of control to ensure that control systems are cost effective. The illustrative case studies presented covered Cohesion Policy and Rural Development. They indicated that the Court's standard 2% materiality threshold may not be appropriate for these policies, for which risk is high, and that a cost-effective tolerable risk level may lie around 5% for both policies.</p>
		<i>The Commission will study more policy areas and present concrete proposals for tolerable risk levels during 2010 as requested by the Discharge Authority.</i>	DG BUDG together with concerned services By end 2010	<p>New action</p> <p><i>The Communication mentioned above launched an inter-institutional debate on the tolerable risk of error and the Commission will study more policy areas and present concrete proposals for tolerable risk levels during 2010 as requested by the Discharge Authority.</i></p>
Governance				

Subject	Objective	Initiative(s) to meet the objective	Responsible service(s) and timetable	Progress made in 2008
Internal audit recommendations	<i>5. Ensuring a smooth implementation of accepted internal audit recommendations</i>	<i>New: Effective follow-up of critical and very important recommendations of IAS recommendations should be regularly monitored at senior management level, and fully integrated into regular management planning, especially the annual management plans.</i>	<i>All DGs concerned</i>	<i>New action</i>
Regulatory agencies	6. Clarifying the respective roles and responsibilities of Commission services and regulatory agencies.	The input of all institutions is necessary to negotiate a comprehensive framework, to clarify the respective responsibilities of the institutions and of the regulatory agencies. This framework would be applicable to the creation of future agencies and, at a later stage, to those already in existence.	All DGs concerned with the assistance of SG and DG BUDG. End 2009	Continuous action In a Communication of March 2008 ¹⁹ , the Commission drew attention to the lack of a common vision on the role and functions of regulatory agencies. It announced a horizontal evaluation of the regulatory agencies by the end of 2009, a moratorium on creating new agencies and a review of its internal systems governing agencies.
Reservations	8. Ensuring strong follow-up of action plans related to the expressed reservations, notably for the progress to be made in 2009.	Directors-General will report on progress to the respective Commissioner in the context of the regular follow-up meetings on audit and control. The ABM Steering Group will closely monitor and regularly report to the College on the implementation of the remedial actions	DGs concerned	Continuous action DGs report on the implementation of action plans in a given year in their annual activity report. This has been specifically mentioned in the standing instructions for the AARs.

¹⁹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: "European Agencies – the way forward" - COM(2008) 135.

		<p>that delegated authorising officers have committed to carry out in their annual activity reports.</p>	<p>DGs were also invited to mention the actions to be taken in the coming year as a follow up to previous reservations. This requirement was included in the guidelines for the 2009 AMPs.</p> <p>For all reservations, delegated authorising officers have laid down appropriate action plans to solve the underlying weaknesses. They monitored the implementation of action plans and reported to the Commissioner responsible.</p> <p>The implementation of all action plans has also been monitored by the ABM Steering Group which invited Directors-General to report regularly to the Group on the state of play of their action plans.</p> <p>An outcome of the peer review of the 2008 AARs is the that the conclusion drawn by the Authorising Officer by Delegation (AOD) needs to be convincingly argued and the building blocks for assurance should be presented in a complete and logical manner, particularly as regards error rates detected by controls. Also, services calculating error rates on the basis of controls performed on high-risk areas of their activities need to present results of controls in lower-risk fields to justify the conclusion that the global exposure was lower than materiality</p>
--	--	--	--

	<i>namely:</i>	<i>Close coordination of actions concerning management and control weaknesses identified for the EU funds implemented by Bulgarian and Rumanian authorities, in order to ensure that underlying problems are solved and the management of EU funds is conducted in strict respect of all applicable rules and procedures.</i>	ELARG, MARE, JLS, EMPL, AGRI, REGIO	<i>New action</i>
		<i>Set-up of an inter service group on copyright issues, to be led by DG COMM, to regularly assess whether the measures taken are sufficient to mitigate the risk in a complex and rapidly changing technological and legal environment.</i> <i>Preparation of an action plan before end of 2009, including all necessary measures, from awareness raising and training to the drafting of common guidelines.</i>	COMM, OPOCE, JRC, SG	<i>New action</i>
		<i>Focus the resources available on improving the control structure in place for the management of the financial programs. In 2009, assurance will be sought via a specific internal audit assignment and ongoing monitoring by the operational services.</i>	ECFIN, SG	<i>New action</i>
		<i>New: Closely follow-up the delays in the implementation of the Schengen Information System II.</i>	JLS, SG	<i>New action</i>

Financial management				
Subject	Objective	Initiative(s) to meet the objective	Responsible service(s) and timetable	Progress made in 2008
Integrated internal control framework	9. Enhancing accountability by establishing a comprehensive integrated internal control framework in line with the requirements set out in the ECA's opinions on 'single audit'.	Implementation of the action plan towards an Integrated Internal Framework.	All services	Completed: In its latest report on the Plan ²⁰ , the Commission reported that as at end-December 2008 the implementation of 13 actions was completed and that the three remaining actions could not be implemented or were being taken forward in other ways. The Communication noted significant progress in strengthening internal control systems during the mandate of the present Commission. A part of this positive impact was attributed to actions launched before 2005, but there was evidence that progress was significantly accelerated with the launch of the Action Plan in early 2006.
		<i>New: Reinforce the accountability of Member States for the use of EU funds by revising the guidelines for the annual summaries to draw on the lessons learned, and continue offering support to the Member States.</i>	REGIO, AGRI, JLS	<i>New action</i>

²⁰

Impact Report on the Commission Action Plan towards an Integrated Internal Control Framework - COM(2009) 43.

<p>Ex-ante and ex-post controls</p>	<p>10. Improving the efficiency and strengthening accountability by ensuring proportionality and a sound balance between ex-ante and ex-post controls, and by further harmonization and better focus of ex-post controls.</p>	<p>Common guidelines on sampling methods and related level of confidence should be finalised.</p>	<p>Services concerned with the support of DG BUDG, ongoing</p>	<p>Completed</p> <p>Extensive guidelines on audit sampling in line with international auditing standards have been prepared in the Structural Funds to promote coherence in testing done by Member State audit authorities²¹. The Commission has provided guidance on best practice in the management of external audit framework contracts to ensure a consistency and high quality of audit results²².</p> <p>In the research area, the joint audit strategy set up in 2007 includes guidance on sampling.</p> <p>Based on the experience gathered from the research audit strategy and taking into account that not all elements of the approach are transposable to all areas, the Commission issued guidance to its services on sampling strategies in October 2008.</p>
--	---	---	--	--

²¹ Para 40 & 49 Opinion 02/2004.

²² Para 37 Opinion 02/2004.

<p>Accounts</p>	<p>11. Increasing responsibility and accountability at the level of the Commission as a whole by the signing-off of the accounts by the Accounting Officer and by improved quality of financial information.</p>	<p>The Commission will further strengthen its accounting processes and systems to improve the quality of the financial information and the respect of deadlines.</p>	<p>All services, continuous action with the assistance of the services of the Accounting Officer</p>	<p>Continuous action</p> <p>The European Court of Auditors expressed in 2008 for the first time an unqualified opinion on the 2007 accounting data of the Commission.</p> <p>The Accountant's report on the validation of local systems for 2008 confirmed that these in general are steadily improving. All systems which were subject to an in-depth evaluation during 2008, except one, were validated.</p> <p>Data from the accounting system indicate that late payments are tending to stabilise in number and value. In the face of the current acute economic crisis, the Commission will aim, by 1 October 2009, to make first pre-financing payments within 20 days from the signature date of the contract and a 30-day time limit where 45 days currently apply for other payments.</p>
------------------------	--	--	--	---

Human resources				
Subject	Objective	Initiative(s) to meet the objective	Responsible service(s) and timetable	Progress made in 2008
Simplification	13. Simplifying procedures to increase both efficiency and employee satisfaction.	Based on a collaborative effort and consultation of all Commission staff, DG ADMIN prepared a Communication to the College enshrining the key principles of the simplification drive and proposing a detailed plan with 85 actions, to be carried out within well defined deadlines. This Communication was adopted by the Commission on 4 July 2007 and its implementation is ongoing	DG ADMIN, ongoing	Completed A report to Commission (SEC(2008)2309/3) stated that 48 actions have been fully or partially implemented and 3 have been abandoned (out of 85 identified actions) by July 2008.
Staff skills	14. Aligning resources and needs better to make sure that staff have the skills and qualifications necessary to perform their duties, in particular in areas such as financial management, audit, science, linguistics and IT.	Following the conclusions of the evaluation on the Strategic Alignment of Human Resources, various measures were carried out in 2008.	DG ADMIN, ongoing	Continuous action HR scorecard per month HR report with HR metrics Start of a follow-up evaluation to review HR processes
		The Commission will identify any shortfalls and communicate its specific needs so that they are promptly taken into consideration and included in the	DG ADMIN and EPSO, ongoing tasks.	Continuous action DG ADMIN carried out a comparative study on remuneration in which an

		work -programme of the inter-institutional European Personnel Selection Office. Provision of specialised training and measures to improve the recruitment procedures and, in particular in areas where a shortage of skilled staff is identified.		assessment is also made of the competitiveness of the Commission for certain job profiles.
		The Commission will take measures to improve its Job Information System so that it enables the organisation to have a global view of its current human resources and to produce easily detailed analysis by corporate processes.	DG ADMIN in collaboration with DIGIT, SG and DG BUDG by end 2007.	<p>Continuous action</p> <p>The e-CV project continued. In 2007, there were 3.250 e-CVs; by end 2008, there were 5.697.</p> <p>The matching tool to link job, vacancies and the electronic CVs was delivered for internal testing in December 2008.</p>

Continuity of operations				
Subject	Objective	Initiative(s) to meet the objective	Responsible service(s) and timetable	Progress made in 2008
Business continuity	15. Ensuring that the Commission is able to maintain business continuity in case of major disruption to its activities	The Commission will address the issue of the suitability of the data centre hosting IT systems and ensure that current reflections on the best IT governance arrangements lead to operational conclusions in 2006.	DIGIT, OIB and OIL in 2006 and in 2007.	<p>Continuous action</p> <p>A multi-annual (2006-2011) strategy to improve the housing conditions for the Data and telecom Centres of the Commission has been developed and approved. This should lead to the most critical IT equipments being moved into professional data centre type rooms in a phased approach and to the refurbishing of air conditioning and electrical infrastructure in the JMO Data Centre room.</p> <p>Contracts for the rent of two new data centre type rooms in Brussels and in Luxembourg were signed. For the one in Brussels, the move was completed in February 2007 and, for the one in Luxembourg, by March 2007.</p> <p>A second room in Luxembourg only became available in late 2007 and needed preparation, so that actual moves into them only began in the last quarter of 2008. Procedures to secure a supplementary room in Luxembourg were ongoing at the end of 2008.</p>

ANHANG 4: Executive and Regulatory Agencies

(Council Regulation 58/2003 (Art 9.7))

In line with practice in most Member States, using agencies to implement key tasks has become an established part of the way the European Union works.

Executive agencies operate in a clear institutional framework, governed by a single legal base²³. Their tasks must relate to the management of Community programmes or actions, they are set up for a limited period and they are always located close to Commission headquarters. The responsibility of the Commission for executive agencies is clear: the Commission creates them, maintains "real control" over their activity, and appoints the director. Their annual activity reports are annexed to the report from their parent Directorate(s)-General. A standard financial regulation adopted by the Commission, governing the establishment and implementation of the budget, applies to all executive agencies. A revision of the working arrangements was also agreed in October 2007 with the European Parliament, with the aim to further facilitate inter-institutional cooperation in this field.

Six executive agencies have been created:

- the Executive Agency for Competitiveness and Innovation Programme (**EACI** – former IEEA)
- the Executive Agency for Health and Consumers (**EAHC** – former PHEA)
- the Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (**EACEA**)
- the Trans-European Transport Network Executive Agency (**TEN-TEA**)
- the European Research Council Executive Agency (**ERC**)
- the Research Executive Agency (**REA**).

²³ Council Regulation (EC) No 58/2003 of 19 December 2002 laying down the statute for executive agencies to be entrusted with certain tasks in the management of Community programmes (OJ L 11, 16.1.2003).

- **Four of these executive agencies were operational in 2008²⁴.** Their Annual Activity Reports, which were attached to those of their parent DG²⁵, did not indicate any particular control issues. The breakdown of staff employed in 2007 by these agencies was as follows:

	Seconded officials and temporary agents	Contractual agents	Other external agents	<i>Total</i>
EACI	22	47		69
PHEA	8	20		28
EACEA	85	277		362
TEN-TEA	32	67	7	106
<i>Total</i>	<i>131</i>	<i>366</i>	<i>17</i>	<i>514</i>

The screening of resources by the Commission of April 2007 suggested that there are no strong candidates for a new executive agency²⁶. If new needs appear, the starting point of the Commission will be to explore the option of extending the scope of an existing executive agency to cover a new programme.

The 29 **regulatory agencies** are independent legal entities and the 20 of these which receive funds from the European Union budget receive discharge directly from the European Parliament. In a Communication of March 2008 "EU agencies: the way forward"²⁷ the Commission drew attention to the lack of a common vision on the role and functions of regulatory agencies. It announced a horizontal evaluation of the regulatory agencies, a moratorium on creating new agencies and a review of its internal systems governing agencies.

It also proposed to undertake a horizontal evaluation of regulatory agencies which should be available by the end of 2009, as well as to set up an inter-institutional working group to agree ground rules to apply to all (this Group met for the first time on 10 March 2009).

²⁴ No AAR was prepared by the Research Executive Agency and the European Research Council Executive Agency (DG RTD and other research DGs) as these are expected to become completely self-supporting during 2009. During the transition, activities are shared between the agencies and the different directorates general responsible for the implementation of FP7.

²⁵ Executive Agency for Competitiveness and Innovation Programme (DG TREN, ENTR, ENV); Executive Agency for the Health and Consumers (DG SANCO); Education, Audio-visual and Culture Executive Agency (DGs EAC, INFSO, AIDCO); Trans-European Transport Network Executive Agency (DG TREN).

²⁶ SEC(2007) 530 "Planning & optimising Commission human resources to serve EU priorities".

²⁷ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: European Agencies – the way forward - COM(2008)135

To support the agencies, in June 2008 DG Budget published a Practical Guide on Community Bodies to document the basic budgetary and financial management processes and rules for the creation and regular operation of Community bodies and providing references to relevant key documents. A common website of the Commission and the regulatory agencies was created on the Commission's intranet to provide a platform for sharing documents of common interest.

The 'traditional' agencies are granted discharge by the Discharge Authority. All Agencies were granted discharge for 2007. CEPOL's accounts for 2007 have received a qualified opinion of the Court of Auditors and audits by the Court and the IAS identified serious financial management problems. The service responsible for the grant contribution to the College's running costs (JLS) reported that following the Court's and IAS findings, an OLAF investigation was launched and an action plan was developed to remedy the weaknesses identified. Faced with significant under-execution of the budget, the service reported it would make available only the funds strictly necessary to cover the College's fixed costs in the first part of 2009.

ANHANG 5: Negotiated procedures

1. LEGAL BASIS

Article 54 of the Implementing Rules of the Financial Regulation requires authorising officers by delegation to record contracts concluded under negotiated procedures. Furthermore, the Commission is required to annex a report on negotiated procedures to the summary of the annual activity reports referred to in Article 60.7 of the Financial Regulation.

2. METHODOLOGY

A distinction has been made between the 40 directorates-general, services, offices and executive agencies which normally do not provide external aid, and those three directorates-general (AIDCO, ELARG and RELEX) which conclude procurement contracts in the area of external relations (legal basis is different: Chapter 3 of Title IV of Part Two of the Financial Regulation) or award contracts on their own account, but outside of the territory of the European Union.

These three directorates-general have special characteristics as regards data collection (deconcentration of the services,...), the total number of contracts concluded, thresholds to be applied for the recording of negotiated procedures (€10 000), as well as the possibility to have recourse to negotiated procedures in the framework of the rapid reaction mechanism (extreme urgency). For these reasons, a separate approach has been used for procurement contracts of these directorates-general.

3. OVERALL RESULTS OF NEGOTIATED PROCEDURES RECORDED

3.1. The 40 directorates-general, services, offices, or executive agencies excluding the three "external relations" directorates-general

On the basis of the data received, the following statistics were registered: 105 negotiated procedures with a total value of €91.107.841 were processed out of a total of 1230 procedures (negotiated, restricted or open) for contracts over 60 000€ with a total value of €1.799.341.729.

For the Commission, the average proportion of negotiated procedures in relation to all procedures amounts to 8,54 % in number, which represents some 5,06 % of all procedures in value and seems quite reasonable.

An authorising service is considered to have concluded a "distinctly higher" proportion of negotiated procedures "than the average recorded for the Institution" if it exceeds the average proportion by 50%. Thus, the reference threshold for 2008 was fixed at **12,80%** (20,46% in 2007).

Some 13 directorates-general or services out of the 40 exceeded the reference threshold in 2008. Among those, it should be noted that 5 directorates-general

concluded only one or two negotiated procedures, but because of the low number of contracts awarded by each of them, the average was exceeded. In addition, 15 out of 40 directorates-general haven't used any negotiated procedure, including 4 DG that awarded no contracts at all. Furthermore, in terms of value 14 have recorded a substantially lower percentage of negotiated procedures than the Commission average.

Moreover, the assessment of negotiated procedures compared with the previous years (2006, 2007) shows an important decrease in the order of one third in number and 40% in terms of value.

3.2. The three "external relations" directorates-general

On the basis of the data received, the following statistics were registered: 168 negotiated procedures for a total value of contracts €17.778.412 were processed out of a total of 2362 procedures (negotiated, restricted or open) for contracts over 10 000€ with a total value of €2.357.367.571.

For the three "external relations" directorates-general, the average proportion of negotiated procedures in relation to all procedures amounts to 7,11% in number, which represents some 5% of all procedures in value terms. Only one directorate-general slightly exceeds the reference threshold of 10,67% (average + 50%).

If compared with previous years, these directorates-general have registered a clear decrease in number of negotiated procedures in relation to all procedures.

4. ANALYSIS OF THE JUSTIFICATIONS AND CORRECTIVE MEASURES

Three categories of justifications have been presented by those directorates-general who exceeded the thresholds:

- **Statistical deviations** due to the low number of contracts awarded under all procedures.
- **Objective situations of the economic activity sector**, where the number of operators (candidates or applicants) may be very limited or even in a monopoly situation (for reasons of intellectual property, specific expertise, ...). Situations of technical captivity may also arise especially in the IT domain (exclusive rights connected to software or maintenance of servers hosting critical information systems, etc).
- **Additional services/works**, where it was either technically or economically impossible to separate these from the main (initial) contract, or **similar services/works** as provided for in the terms of reference.

Several corrective measures have already been proposed or implemented by the directorates-general concerned:

- Establishment of **standard model documents and guidance documents**.
- **Improvement in training provided and an improved inter-service communication**. In this context, the Central Financial Service organised in 2008 a series of workshops aimed at improving expertise in public procurement procedures and at providing a forum for exchange of experience and best practices between directorates-general and services. In addition, the architecture of the standard procurement training was reviewed in order to reinforce the practical training in procurement procedures preparation.
- **Improvement of the system of evaluation of needs** of directorates-general/services and an **improved programming** of procurement procedures. The Commission' horizontal services will continue their active communication and consultation policy with the other DGs along the following axes:
 - permanent exchange of information;
 - ad-hoc surveys prior to the initiation of market procedures;
 - reinforcement of the product management policy especially in the IT sector.
- **Phase-out from situations of technical captivity. The Commission started to study a methodological framework for assessing technical captivity in specific cases and provide tools to reduce future dependency.**
- **Reinforcement of internal structures and the application of control standards**. Procurement procedures will continue to be integrated in the regular reviews of the efficiency of internal control, including the analysis of possible dependence on certain contractors. In any case, control procedures need to be correctly documented in order to ensure a transparent audit trail.

**ANHANG 6: Summary of waivers of recoveries of established amounts receivable
in 2008**

(Article 87.5 IR)

In accordance with Article 87(5) of the Implementing Rules the Commission is required to report each year to the budgetary authority, in an annex to the summary of the Annual Activity Reports, on the waivers of recovery involving 100 000 € or more.

The following table shows the total amount and the number of waivers above 100 000 € per Directorate-General/Service for the EC budget and the European Development Fund for the financial year 2008.

EC budget:

Directorate-General/Service	Amount of waivers in €	Number of waivers
AIDCO	1.497.065,33	6
COMP	11.713.735,70	3
EAC	123.199,00	1
EACEA	497.001,12	2
ELARG	607.626,00	1
ENTR	111.650,00	1
ENV	231.383,16	1
MARE	249.800,61	1
INFSO	1.713.872,65	4
RTD	1.227.715,95	5
TREN	407.313,70	2
	18.380.363,22	27

European Development Fund:

Directorate-General/Service	Amount of waivers in €	Number of waivers
AIDCO	0	0

ANHANG 7: Compliance with payment time-limits and suspension of time-limits

(Article 106.6 IR)

Time-limits for payments are laid down in the Implementing Rules of the Financial Regulation²⁸ (hereinafter IR), and exceptionally in sector specific regulations. Under Article 106 IR payments must be made within forty-five calendar days from the date on which an admissible payment request is registered or thirty calendar days for payments relating to service or supply contracts, save where the contract provides otherwise. Commission standard contracts are in line with the time-limits provided for in the IR. However, for payments which, pursuant to the contract, grant agreement or decision, depend on the approval of a report or a certificate (interim and/or final payments), the time-limit does not start until the report or certificate in question has been approved²⁹. Under Article 87 of the Regulation of the European Parliament and the Council laying down general provisions on the European Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund, a specific rule applies: payments have to be made within two months³⁰.

Following the revised Implementing Rules, which entered into application on 1 May 2007, the compliance with payment time-limits was reported for the first time by the Services in the 2007 Annual Activity Reports³¹. Overall, the Commission improved its performance for payments over 2005-2007, in number and in value, even if the average time to pay has not significantly decreased. In 2008, late payments have stabilised in number and value, the average time to pay has been shortened by a half day.

The following table summarises the current situation concerning **payments made after the expiry of the time-limits** (hereafter late payments), as resulting from data encoded in ABAC:

	2005	2007	2008
Late payments in number	42,74%	22,57%	22,67%
Late payments in value	17,48%	11,52%	13,95%
Average time to pay ³²	49,13 days	47,98 days	47,45 days

²⁸ Commission Regulation (EC) No 2342/2002 of 23 December 2002 (OJ L 357, 31.12.2002, p. 1) as last amended by Regulation (EC) No 478/2007 of 23 April 2007 (OJ L 111, 28.4.2007, p. 13).

²⁹ Pursuant to Article 106(3) IR, the time allowed for approval may not exceed:
(a) 20 calendar days for straightforward contracts relating to the supply of goods and services;
(b) 45 calendar days for other contracts and grants agreements;
(c) 60 calendar days for contracts and grant agreements involving technical services or actions which are particularly complex to evaluate.

³⁰ Regulation (EC) No 1083/2006 of the European Parliament and of the Council laying down general provisions on the European regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999 (OJ L 210, 31.7.2006, p. 25).

³¹ Based on available data in ABAC as of end of the financial year 2007.

³² Net delays.

The **cause of delays** includes inter alia the complexity of evaluation of supporting documents, in particular of technical reports requiring external expertise in some cases, the difficulty of efficient coordination of financial and operational checks of requests for payments, and managing suspensions.

As far as the **payment of interest for late-payments** is concerned, the Commission dealt with limited requests in the period 2005-2007. However, the amount rose significantly in 2008, probably due to the fact that as from 1 January 2008 payment of interest for late payments has been automatic and, in principle³³, no longer conditional upon the presentation of a request for payment.

	2005	2007	2008
Amounts of interest paid for late payments	230.736,58 €	378.211,57 €	576 027,10 €

*Calculation: 153 requests for interest / 90657 late payments = 0.168%

The Commission is committed to further improving the management of payments and instructs its Services to comply constantly with high performance standards, to assess the efficiency of its tools and to take appropriate corrective measures to ensure timely payments.

In the face of the current acute economic crisis, the Commission has recently adopted further measures, given the crucial importance of the need for increased fluidity of funds for all beneficiaries, and especially for SMEs and NGOs³⁴. Amongst other actions, the Commission will aim, by 1 October 2009, to make first pre-financing payments **within 20 days** from the signature date of the contract, grant agreement or decision compared with the statutory time-limit of 45 days (or 30 days for service and supply contracts). For all other payments the Commission will apply, from the same date, a 30-day time limit where 45 days currently apply. A third measure is to further promote the payments of flat-rates (a scale-of-unit cost) and lump-sums (fixed amount) to accelerate the payment of grants.

³³ With the exception of small amounts (200 euro in total or less).

³⁴ Communication from Mrs Grybauskaite in agreement with the President to the Commission: Streamlining financial rules an accelerating budget implementation to help economic recovery - SEC(2009) 477.